

CAPÍTULO QUINTO

APROXIMACIÓN AL MODELO DE SEGURIDAD EUROPEO DEL INICIO DEL SIGLO XXI

APROXIMACION AL MODELO DE SEGURIDAD EUROPEO DEL INICIO DEL SIGLO XXI

Por JESÚS RAFAEL ARGUMOSA PILA

La energía unificadora, central, de totalización —llámese como se quiera— necesita, para no debilitarse, de la fuerza contraria, de la dispersión, del impulso centrífugo perviviente en los grupos. Sin este estimulante, la cohesión se atrofia, la unidad nacional se disuelve, las partes se despegan, flotan aisladas y tienen que volver a vivir cada una como un todo independiente.

Ortega y Gasset. *España invertebrada*

INTRODUCCION

La Unión Europea (UE) ha estado ausente de la reciente crisis de Kosovo. La dramática falta de liderazgo europeo no constituye un buen augurio para su futuro. En el momento presente, nadie habla en nombre de la Unión Europea. La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) está vacía y la llamada Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) se encuentra aún en su proceso conceptual y práctico de desarrollo.

No ha sido hasta dos semanas después del inicio del ataque de la OTAN a Yugoslavia, el 24 de marzo de 1999, cuando al final de la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores de la UE, celebrada en Luxemburgo el 8 de abril, lograron firmar una unánime declaración que avalaba políticamente las acciones militares de la Alianza Atlántica y condenaba al régimen de Slobodan Milósevic.

La presidencia de la Unión Europea, que en aquél momento correspondía a Alemania, debería haber exigido la reunión del Consejo de Ministros para dar una respuesta inmediata a la situación planteada el citado día 24 de marzo. Ha sido una ocasión perdida que demuestra la gravedad del déficit de autoridad existente en Europa.

El mundo que nos depara el siglo XXI va a disponer de un nuevo *orden mundial sin fronteras* en el que la globalización en el campo del conocimiento, de la economía, de la tecnología y de la información será una de sus más importantes características.

Con mucha probabilidad, en los primeros años del próximo siglo, existirá una serie de grandes potencias, en el sentido de sujetos globales, que tendrán una gran influencia en el transcurrir de los acontecimientos y proyectos en el ámbito planetario. Superpotencias como Estados Unidos, la Unión Europea, China, Rusia, Japón y la India serán los grandes actores políticos y estratégicos de la época que estamos hablando.

En este contexto internacional es donde hay que situar a Europa. En estos momentos, Europa se halla carente de visiones comunes sobre su futuro y se encuentra en la búsqueda de un modelo que concilie la justicia social con la eficacia económica. Hay una clara conciencia europea de la lentitud de su proceso de ampliación hacia el Este y de su impotencia diplomática en materia de actuación en el control de crisis y guerras civiles de su "patio trasero".

Asimismo, se muestra incapaz de construir un sistema creíble de seguridad sin la presencia de su *hermano mayor* estadounidense mientras que mantiene viva la ilusión de edificar un proyecto geopolítico autónomo dentro de un mundo globalizado.

A modo de ejemplo, en el Pacto de Estabilidad de los Balcanes, área de interés prioritario para Europa, que fué firmado en la Cumbre de Sarajevo por medio centenar de líderes mundiales, a últimos del pasado mes de julio, y donde se fijó un marco de democracia, desarrollo y seguridad para la zona, los verdaderos protagonistas fueron los norteamericanos tanto en el impulso político como en la ayuda económica.

En la era de la globalización o se es un sujeto global o se vive subordinado o en la esfera de quién realmente lo es. En la línea que antes se ha apuntado de gran potencia, para que una nación tenga este carácter es necesario que tenga una influencia global fundamentalmente en cuatro campos: político, económico, diplomático y seguridad.

Nadie pone en duda que la UE es ya una gran potencia comercial, tecnológica y monetaria, es decir, se la puede considerar un sujeto económico global. El último paso en este campo ha sido el establecimiento de la moneda única, el euro, con el propósito de competir con el dólar como moneda de reserva y de refugio. Sin embargo, aún no es un sujeto político global, ni tan siquiera un sujeto político propiamente dicho. Y menos en las otras dos áreas de la diplomacia y de la seguridad.

Los ciudadanos del Viejo Continente necesitan un proyecto europeo autónomo de carácter político, social y de seguridad, una idea de Europa atractiva para el comienzo del próximo milenio. De esta forma, la Unión Europea realmente podrá ser un actor planetario.

En este instante se pretende dar unas ideas acerca de cuál puede ser el modelo de seguridad europeo en los inicios del siglo XXI teniendo en cuenta el marco de referencia global, la situación actual, la doctrina internacional de seguridad, los actores u organizaciones a considerar así como las acciones más importantes a tomar a corto y a medio plazo.

MARCO DE REFERENCIA GLOBAL

Hay que partir de la premisa de que la seguridad es un estado caracterizado por una situación de paz, por la capacidad de control de incertidumbres, riesgos o amenazas y por la estabilidad política, económica y social.

Por otra parte, el orden garantiza la seguridad mediante el establecimiento de un marco de referencia constituido por un conjunto de principios, conceptos, doctrinas, actores en presencia, reglas de conducta y normas de comportamiento por las que se rige la convivencia de la comunidad del área donde se aplica.

Así, en la nueva filosofía de la doctrina de seguridad planetaria se ha pasado de la doctrina de la contención a la doctrina de la integración. De las relaciones propias de la confrontación a las de la cooperación. Los principios de la época de la *guerra fría* basados en la soberanía de los estados, la no injerencia en asuntos internos, la integridad territorial y la intangibilidad de las fronteras están dando paso a la emergente doctrina que descansa en la defensa de los derechos humanos, el respeto a las minorías, los valores democráticos, el gobierno de la ley y el derecho de injerencia humanitaria.

En cuanto al orden mundial que se está gestando, está estableciéndose a caballo entre la unipolaridad y la multipolaridad, el mundo de las grandes potencias, las organizaciones internacionales y las grandes áreas geoeconómicas. Sobre todos estos actores están actuando las civilizaciones. La coexistencia de la globalización y de la fragmentación constituye una realidad permanente de cara a los inicios del próximo siglo.

Como rasgos más relevantes del citado *orden mundial sin fronteras* podemos destacar su continuidad, sin fronteras definidas pero sólidamente interrelacionado, interconexionado y sistematizado, es decir, integrado. Tendrá un carácter complejo y en él existirán múltiples zonas de solape entre los diferentes actores y entidades citados que darán un sentido mundial ininterrumpido al constante flujo de ideas, pensamientos y culturas en la *aldea global* de la comunidad internacional.

Si bien es verdad que sobre esta visión planetaria del nuevo orden debe actuar como árbitro, director o autoridad indiscutible la Organización de las Naciones Unidas (ONU), no es menos cierto que en la actualidad la ONU padece una pérdida de credibilidad y prestigio, y una crisis de legitimidad que dificulta su capacidad para resolver los conflictos y, a veces, para implementar sus resoluciones.

Asimismo, y este es un hecho asumido por toda la comunidad internacional, la presente crisis de la ONU no sólo no es una responsabilidad específica de su secretario general ni de los representantes de los 186 estados miembros sino más bien del desequilibrio constitucional, es decir, del desorbitado poder del Consejo de Seguridad frente a la Asamblea General y, dentro de él, de los cinco miembros permanentes que tienen el derecho de veto. En concreto, su capacidad de bloquear el funcionamiento de la misma.

No parece razonable ni asumible que después de más de 50 años de terminar una guerra, todavía se siga rigiendo la comunidad global por unas reglas y normas de conducta, especialmente en el campo de la seguridad, que no responden a las realidades del final del segundo milenio. No cabe duda de que la renovación de la ONU es una cuestión no ya de realizarse o no, sino de cuándo se inicia la misma. Cuanto más tiempo se tarde en efectuar, peores consecuencias aparecerán para la normal convivencia de la sociedad mundial.

Parece pues lógico que la ONU se adapte a los nuevos tiempos. Como rasgos más relevantes de su transformación deberían incluirse una

nueva estructura constitucional y orgánica más equilibrada, racional y funcional así como un nuevo sistema de representación donde exista una mayor proporcionalidad y equidad entre los actuales actores de la comunidad internacional. Todo ello debe tener presente las características de la moderna doctrina de seguridad y del nuevo orden mundial que anteriormente se han señalado.

Una primera aproximación a lo que puede ser el mundo de los inicios del siglo XXI se representa en el mapa nº 1. En él están operando simultáneamente las grandes potencias, las organizaciones internacionales y las áreas geoeconómicas, lo que da al planeta un claro carácter de complejidad. Entre paréntesis se hallan organizaciones que ya funcionan y que pueden servir como modelo o de punto inicial de partida.

Lo que sí es importante resaltar, a nuestros efectos, es la constatación ineludible de que el actual sistema de seguridad internacional está inmerso en un proceso continuo de cambio en el cual se encuentra, sin lugar a dudas, ese modelo de seguridad europeo que estamos buscando.

Eso quiere decir que la Unión Europea, en orden a tener una visión global y a establecer correctamente su modelo de seguridad y si quiere tener un peso específico como gran potencia en el concierto mundial, debe de tener en cuenta permanentemente el proceso de reforma de la ONU, las directrices o parámetros de la renovada doctrina de seguridad planetaria así como las características del nuevo orden mundial que se está gestando.

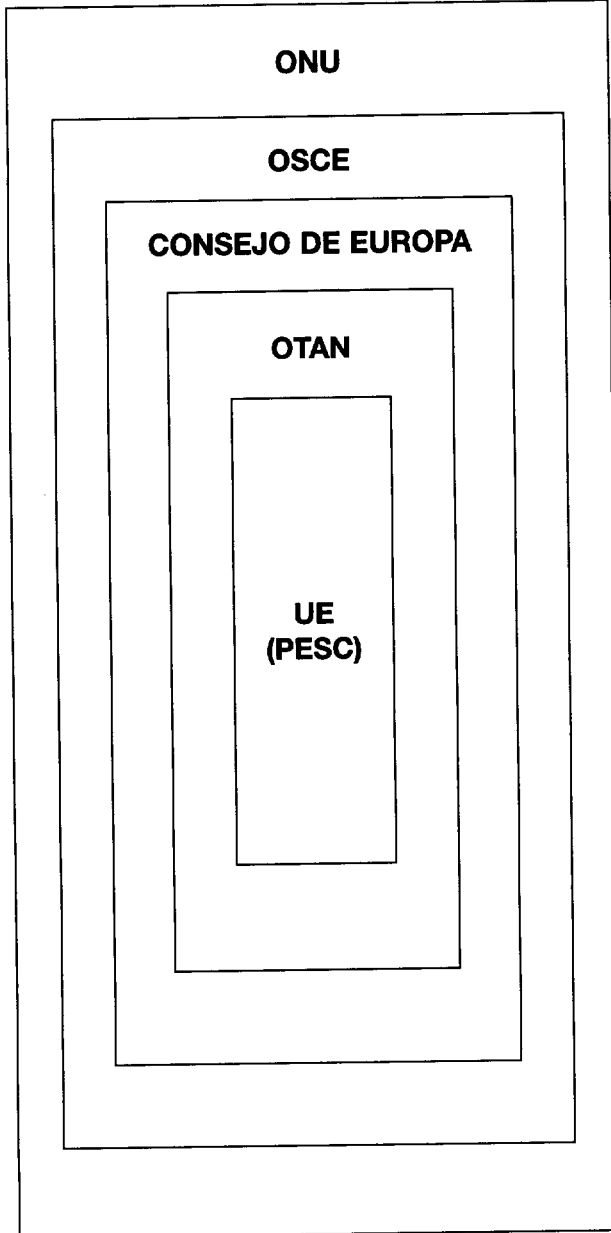
Una vez efectuada, de forma general, una vuelta al horizonte del estado del orden y de las corrientes de seguridad existentes en el concierto mundial se va a pasar a realizar un análisis sobre los procesos o las tendencias que se están llevando a cabo actualmente en las principales organizaciones de seguridad y de defensa que tienen posibilidades de conformar la arquitectura de seguridad y defensa europea del inicio del próximo milenio.

SITUACION EUROPEA ACTUAL

En los momentos actuales, existe una fuerte tendencia y debate en Europa sobre la posibilidad de desarrollar la política exterior y de seguridad común (PESC) más allá de lo establecido en el Tratado de Amsterdam.

MAPA NUM. 1

**MODELO DE SEGURIDAD EUROPEO EN
EL INICIO DEL SIGLO XXI**



La PESC constituye el hilo conductor de la futura arquitectura de seguridad europea y es punto de referencia obligada a cualquier proyecto de Europa. De hecho, en la mayor parte de las declaraciones de las diferentes reuniones ministeriales efectuadas en el último lustro por parte de la Unión Europea, la Alianza Atlántica y la Organización Europea Occidental, se ha hecho permanente alusión explícita o implícitamente a la misma. No se nos escapa que en el modelo de seguridad que se está diseñando la PESC tendrá una influencia fundamental y constituirá un pilar básico.

Tanto su nacimiento en la Declaración nº 30 relativa a la UEO del Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht en 1992, como el reconocimiento por parte de la OTAN de su total apoyo a la PESC, declarado en la Cumbre de Bruselas de 1994, han permitido que hoy la PESC se encuentre en un alto grado de desarrollo no sólo en el marco doctrinal sino también en la ejecución, en las tres organizaciones citadas.

Se parte de la base de que, en la actualidad, no parece lógico ni práctico mantener la separación entre las cuestiones de la seguridad que se encuentran en la UE y los asuntos con implicaciones militares o de defensa, reservados a la UEO. En este sentido, el tratamiento que hace la OTAN de ambos campos resulta paradigmático. Por otra parte, la misma esencia de la PESC recoge esta realidad incuestionable.

La PESC está disfrutando de varios procesos simultáneos de desarrollo. El primer impulso lo recibió en 1994, dentro de la OTAN, como iniciativa europea de seguridad y defensa (IESD), especialmente en el ámbito de la defensa. Es decir, los primeros pasos se dan, por un lado, en una organización que excede al espacio europeo, y, por otro, en el campo de la defensa cuando, lógicamente, debiera haber sido en el de la seguridad ya que es un marco mucho más amplio e incluye al de la defensa.

Por otra parte, este debate se enmarca en el nuevo espíritu que sobre cuestiones de seguridad y defensa se percibe en Europa tras el cambio de postura británico del otoño del año 1998, espíritu que tuvo su plasmación en la cumbre *franco-británica de Saint Maló* del 4 de diciembre de dicho año. Dicha cumbre constituye un hito importante en el proceso de la PESC al señalar algunos de los diferentes aspectos que debiera contemplar el modelo de seguridad europeo.

Así, en su primer punto menciona, por un lado, la necesidad de que la UE esté en condiciones de interpretar en su totalidad, el papel que le corresponde en la escena internacional. Es decir, su actuación como un

sujeto global. Por otro lado, muestra su deseo de poner en marcha la Política Exterior y de Seguridad Común y, dentro de ella, una política de defensa común.

En el punto segundo, manifiesta el deber de tener una capacidad autónoma de acción, carácter de *gran potencia*, apoyada en fuerzas militares creíbles, teniendo presente los compromisos de defensa colectiva, en concreto el vínculo transatlántico. De esta forma, refuerza la solidaridad de la UE para que Europa pueda hacer oír su voz en los asuntos mundiales. De nuevo, la actuación como sujeto global.

En el punto tres expresa la necesidad de la Unión Europea de disponer de estructuras y capacidades adecuadas para tomar decisiones y, cuando la Alianza como tal no esté comprometida, para aprobar acciones militares. Todo ello, sin duplicidades inútiles y teniendo en cuenta los medios actuales de la UEO. Parece claro que se desea tener un *único paquete* de seguridad y de defensa.

Por último, en su apartado cuatro, señala que Europa debe de estar dotada de unas fuerzas armadas reforzadas, apoyándose sobre una *base industrial y tecnológica de defensa* competitiva y fuerte. En concreto, disponer de una industria europea independiente y potente.

Con independencia de que la nueva posición británica pueda ser interesada en virtud de que el Reino Unido no está en el euro, de que no está integrado en fuerzas multinacionales europeas fuera de la Alianza, de no pertenecer al ámbito Schengen, de querer impulsar su industria de defensa, de querer adquirir un mayor peso en la defensa de Europa o de que probablemente actúe impulsado por los Estados Unidos, lo cierto es que dicha postura ha propiciado un novedoso y fuerte espíritu comunitario de conseguir una verdadera PESC, en la mayor parte de los miembros de la Unión Europea.

Para conseguir definir el modelo de seguridad europeo es necesario tener una visión completa de todo el conjunto. Es decir, hay que tratar y analizar a todas las organizaciones europeas, sus compromisos, tendencias y previsiones, o al menos las más importantes, que afectan a Europa como un *"todo"*. Será la única forma de apreciar cuáles son las diferentes percepciones que hay en nuestro continente y poder extraer las conclusiones objetivas de carácter común más adecuadas.

Las organizaciones más activas e importantes actualmente en nuestro continente son la Unión Europea, la Alianza Atlántica y la Unión Euro-

pea Occidental. Junto a ellas, el Consejo de Europa y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), ayudan y cooperan en definir lo que se puede llamar el marco europeo en los campos de la política, de la economía, de la seguridad y de la defensa.

El Consejo de Europa

La fidelidad del Consejo de Europa a la democracia y al respeto de los derechos humanos, al pluralismo, a la justicia y al concepto de estado de derecho, constituye la mayor aportación que éste haya hecho al refuerzo de los valores universales en los 50 años de su existencia.

El refuerzo de la cohesión social, la atención prioritaria a las tareas educativas y a la formación de los jóvenes a la ciudadanía europea, la seguridad democrática y el respeto a la diversidad cultural, junto con el desarrollo y perfeccionamiento de la práctica de los derechos humanos, son los aspectos esenciales que conformarán el Consejo de Europa en los inicios del tercer milenio.

Con la decisión tomada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de admitir el año pasado a Rusia y el pasado mes de abril a Georgia como nuevos miembros del club, mientras tres estados más, Bosnia, Armenia y Azerbaiyan, han presentado su candidatura, esta institución se ha revitalizado fuertemente. En ella, Rusia tiene como contrapeso a los Estados Unidos en la más veterana organización política europea.

En la actualidad el Consejo de Europa contribuye al conjunto de la seguridad europea ayudando a los países del Centro y Este de Europa a constituir democracias estables.

La Organización sobre la Seguridad y Cooperación en Europa

La Carta de París para una nueva Europa, del 21 de noviembre de 1990, que fue el primer verdadero instrumento sobre seguridad después de la guerra fría, ya ha sido superada claramente por los acontecimientos ocurridos desde entonces.

El alcance de la asociación de la OSCE, integrando a todos los estados europeos junto con los EEUU y Canadá, actualmente comprende 53 estados, y su *status* como una organización regional bajo el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas le confiere una única forma de legitimidad.

La razón de ser del debate en la OSCE sobre un modelo de seguridad europea del siglo XXI se halla en un gesto de buena voluntad por parte del mundo occidental para compensar el rechazo unánime de las propuestas hechas por Rusia durante los años 1993 y 1994, con el fin de promover el rol de la OSCE en la organización de la seguridad europea.

En efecto, una vez confrontada con la perspectiva de una nueva ampliación de la Alianza que ella percibía como susceptible de acentuar su marginación en la Gran Europa, Rusia estimaba que la mejor solución sería la consolidación del único foro europeo de seguridad donde ella ocupara un lugar legítimo e incontestado: la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa.

En esencia, de todas las propuestas rusas se destacan dos elementos fundamentales. De una parte, Moscú sugería atribuir a la OSCE la función de coordinar el conjunto de las actividades de todas las otras organizaciones de seguridad del continente sobre la base de unos acuerdos donde se estableciera una apropiada división de trabajo. De otra parte, proponía la transformación de la OSCE en una verdadera organización internacional dotada, principalmente, de un *status* jurídico y de un consejo ejecutivo de seguridad.

En los últimos años han existido, dentro de la OSCE, tres posiciones distintas de los actores en presencia acerca de un posible *Documento-Carta* de seguridad europea del siglo XXI: la norteamericana, la de Rusia y la de la Unión Europea.

La postura de los Estados Unidos tenía una doble lectura. Por un lado, no quería que los asuntos conflictivos tales como el régimen jurídico de la OSCE o la jerarquía entre las organizaciones europeas fueran abiertos. De otro lado, las negociaciones deberían concentrarse sobre un refuerzo real de los actuales medios de acción de la Organización, como la capacidad de responder a las violaciones de los derechos humanos o del orden público.

La posición de Rusia abogaba por conseguir un texto comparable, en sustancia, al Acta Final de Helsinki de 1975. En particular, quería hacer una reinterpretación de algunos principios del Decálogo de Helsinki, como pueden ser la redefinición de la articulación entre el principio de integridad de los estados y el de la autodeterminación de los pueblos. Otro asunto sería el de la utilización de las fuerzas militares de los estados de la OSCE en operaciones paneuropeas de mantenimiento de la paz. No se nos

oculta que esta última opción trataba de poner en cuestión el nuevo rol de la OTAN.

Por parte de la UE no ha existido una posición unánime. En este caso el eje franco-alemán no ha funcionado. Por otro lado, mientras Francia era partidaria de la carta de seguridad europea, el Reino Unido se oponía a la misma. En concreto, el Reino Unido y los Países Bajos han sostenido que las operaciones de mantenimiento de la paz no deberían ser confiadas a la OSCE.

En la Carta de Seguridad de Europa que se ha aprobado en la Cumbre de la OSCE que ha tenido lugar en Estambul, los pasados 18 y 19 de noviembre, se reafirman los compromisos que conforman el acervo de la OSCE. Pese a las distintas posiciones durante las negociaciones sobre el uso de la fuerza, en especial teniendo como referencia a Kosovo, finalmente se han reiterado los derechos y obligaciones bajo la Carta de NNUU y la responsabilidad del Consejo de Seguridad.

Por otra parte, merece destacarse en dicha Cumbre algunos pasos positivos dados en la búsqueda del equilibrio entre el principio de integridad territorial y el derecho a la autodeterminación. En concreto, la Carta subraya que las cuestiones relativas a las minorías nacionales sólo se pueden resolver satisfactoriamente en el marco democrático basado en el estado de derecho.

Otro punto importante es el que considera a los compromisos adquiridos en el seno de la OSCE como asuntos de preocupación inmediata y legítima de todos los estados participantes. En concreto, se admite la capacidad de injerencia en los asuntos internos.

La Carta de Seguridad también ha adoptado decisiones que significan una mejora de las capacidades operativas de la OSCE, como la tomada sobre la iniciativa de la UE y de Estados Unidos en relación con el establecimiento de equipos de expertos civiles de intervención rápida, "Rapid Expert Assistance and Cooperations Teams" (REACT) o en torno al refuerzo del Secretariado, actividades en el ámbito policial, etc.

En definitiva, la Cumbre de Estambul aunque no ha conseguido la reconciliación entre los países occidentales y Rusia, principalmente debido al conflicto de Chechenia, sí ha alcanzado sustanciales logros fundamentalmente en la revisión de algunos de sus principios generales, en la mejora de su funcionamiento a través de la racionalización de estructuras y funciones así como en las reglas y modalidades de cooperación interinstitucional dentro de la región de la OSCE.

La Unión Europea Occidental

Sin duda que el cambio de postura británico en relación con la seguridad y defensa europea, antes aludido, ha contribuido en gran medida a mejorar el desarrollo de las actividades de la UEO al moderarse notablemente la anterior actitud obstruccionista de países como el Reino Unido, Países Bajos, Dinamarca y Noruega.

En la reunión del Consejo de Ministros de la UEO en Bremen, de los pasados días 10 y 11 de marzo, se subrayó la importancia de continuar desarrollando la seguridad y defensa europea aprobando las siguientes orientaciones o líneas de reflexión:

- La voluntad de las naciones europeas de reforzar las capacidades operacionales europeas para cumplimentar las misiones Petersberg (misiones humanitarias, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las de restablecimiento de la paz) basadas en apropiados órganos de decisión y medios militares efectivos, dentro de la OTAN o en el marco nacional o multinacional fuera de la OTAN.
- Su deseo de mejorar el desarrollo de estas estructuras y capacidades en complementariedad con la Alianza Atlántica, evitando innecesarias duplicidades.
- La necesidad para la UEO de ser efectiva en el marco operacional con la involucración y participación de todas las naciones de la UEO de acuerdo con su status, y de continuar su cooperación con la UE y con la OTAN en la preparación de cualquier nueva negociación que pueda ser acordada a luz de los futuros desarrollos.

Asimismo en dicha reunión se dio el visto bueno al informe del encuentro informal de los Ministros de Defensa celebrado también en Bremen, en el que se constataba la firme determinación de contribuir al desarrollo de una Política Europea Común de Seguridad y de Defensa (PESDC) y a la necesaria capacidad europea para el control de crisis en el marco de las *misiones Petersberg*.

Por último, la UEO a través de la presidencia alemana y con el apoyo de la OTAN, ha preparado con criterios realistas un inventario de los recursos actuales para hacer frente a las misiones tipo *Petersberg*. De esta manera, se ha intentado identificar las dificultades que existen para montar operaciones complejas. En el momento presente ya se ha finalizado dicho inventario.

Los resultados de este inventario ayudarán a identificar los cambios que se deben realizar para asegurar que los instrumentos operacionales de la UEO, el Estado Mayor Militar, el Comité Militar, el Centro de Satélites..etc, puedan hacer una más efectiva contribución en el cumplimiento de misiones de control de crisis dentro del marco de la UE.

También será necesario asistir a las naciones en la identificación de áreas donde las capacidades nacionales y multinacionales necesitan ser reforzadas en orden a conducir las operaciones tipo Petersberg con la máxima eficacia.

Finalmente, en Bremen se comprobó con gran satisfacción que los elementos vitales del desarrollo de la IESD dentro de la Alianza, definidos en las decisiones ministeriales de Berlín, Bruselas y Birmingham, se han colocado en su sitio y que la OTAN ha reafirmado su fuerte compromiso de fomentar y apoyar el proceso de refuerzo de su pilar europeo.

La Unión Europea

En la Cumbre europea de Colonia, celebrada los días 4 y 5 de junio de 1999, el Consejo Europeo manifestó su clara determinación de ver a la Unión Europea jugar plenamente su rol en la escena internacional. Esto quiere decir que está dispuesto a que Europa sea realmente un *sujeto global* y que asuma sus responsabilidades como *gran potencia*.

En una primera acción ha declarado su intención de dotar a la Unión Europea de los medios y capacidades necesarios para asumir sus responsabilidades concernientes a una política europea común en materia de seguridad y defensa.

Por otro lado, la designación de Javier Solana, hasta hace muy poco cabeza de la representación política de la OTAN, como Secretario General del Consejo de Ministros de la UE, cuyo cargo lleva implícito el ser el primer alto representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común, al que se le denomina *Mister PESC*, y el pasado 19 de noviembre como Secretario General de la UEO, evidentemente constituye un primer e importante paso en la consolidación de la dimensión de seguridad europea.

También en Colonia se declaró que dentro del marco de los objetivos de la PESC y de la definición progresiva de una política de defensa común, el Consejo debe estar en condiciones de tomar decisiones en el campo de la prevención de conflictos y de las misiones de control de crisis definidas en el TUE, las *misiones Petersberg*.

Para ello la Unión Europea debe disponer de una capacidad de acción autónoma sostenida por fuérzas militares creíbles, tener una estructura apropiada para la toma de decisiones y estar preparada para hacer frente a las crisis internacionales, sin perjuicio de las acciones emprendidas por la OTAN.

Asimismo el Consejo se comprometió a mejorar la eficacia de los medios militares europeos sobre la base de las capacidades actuales, sean nacionales, binacionales o multinacionales y a reforzar sus propias capacidades para este fin. Esto requiere la consecución de un esfuerzo de defensa sostenido, la puesta en práctica de las adaptaciones necesarias y, fundamentalmente, el refuerzo de las capacidades europeas en materia de inteligencia, de proyección y de mando y de control.

Por otra parte, los miembros del Consejo reconocieron la necesidad de acometer esfuerzos sostenidos para reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa para que sea competitiva y dinámica. Se declararon determinados a favorecer la reestructuración de las *industrias europeas de la defensa* en los países afectados. *En gran medida, el Consejo Europeo de Colonia ha ratificado la Declaración franco-británica de Saint-Maló.*

La intención del Consejo fue poner en marcha un verdadero dispositivo de gestión de crisis conducido por la Unión Europea, gracias al cual los estados miembros de la Unión, tanto los que son miembros de la OTAN como los neutrales y los no aliados, puedan participar plenamente y en pie de igualdad en las operaciones de la Unión Europea.

Por último, encargaron al Consejo de Asuntos Generales de preparar las condiciones y medidas necesarias para cumplir estos objetivos y fundamentalmente definir las modalidades de inclusión de aquellas funciones de la UEO que serán necesarias a la UE para asumir las nuevas responsabilidades en el marco de las misiones de Petersberg. El propósito es adoptar las decisiones necesarias antes de finalizar el año 2000. *Para entonces, la UEO ya habrá cumplido su misión.*

La Organización del Tratado del Atlántico Norte

En la reunión de Ministros Exteriores de Berlín de 1996, se tomó la decisión de desarrollar la Identidad Europea de Seguridad y Defensa dentro de la Alianza. En diciembre pasado, los ministros solicitaron que los elementos claves de la IESD estuvieran elaborados para la Cumbre de Washington de abril de 1999.

El trabajo desarrollado a lo largo del primer semestre de 1999 se ha hecho en estrecha cooperación con la UEO, armonizando los puntos de vista y la terminología con vistas a desarrollar las distintas áreas necesarias para concretar el concepto de *fuerzas separables pero no separadas*, es decir, el establecimiento dentro de la Alianza y sin romper su cohesión, de elementos claramente identificados que, cuando las circunstancias políticas así lo aconsejen, y de mutuo acuerdo, puedan emplearse en operaciones europeas.

Los documentos básicos para ello han sido los siguientes:

- Documento marco para la Transferencia, Seguimiento y Devolución o Retirada de Medios y Capacidades. Este documento es la pieza central de los trabajos realizados hasta la fecha. Proporciona la base y las disposiciones para, llegado el caso, desarrollar y llevar a cabo una operación dirigida por la UEO con los medios y capacidades OTAN.
- Procedimientos de Consulta. La OTAN y la UEO han trabajado para desarrollar un mecanismo de consultas entre las dos organizaciones que contemple el proceso que tendría lugar desde el instante en que se detectase una posible situación de crisis, donde se decidiese que la gestión de la misma se llevase a cabo por la UEO con medios y capacidades de la OTAN.
- Identificación de Medios y Capacidades. Se ha elaborado una lista con los medios y capacidades bajo control de la Estructura Militar de la OTAN, así como aquellos de carácter estrictamente nacional.
- Acuerdos de Mando Europeo. Se están estudiando las disposiciones necesarias para establecer Mandos europeos para estas operaciones.
- Participación de la UEO en el planeamiento de defensa de la Alianza. El sistema de Planeamiento de Defensa de la Alianza, y en concreto el Planeamiento de Fuerzas, ha sido adaptado de forma que permita la participación efectiva de la UEO en el mismo, tomando en consideración los requerimientos necesarios para posibles misiones de esta organización.
- Planeamiento Militar y Ejercicios. Las autoridades militares de la OTAN han revisado un conjunto de “modelos de perfiles de misión” proporcionados por la UEO y han preparado las correspondientes valoraciones estratégicas.

La Cumbre de Washington

En relación con la IESD en el seno de la Alianza, en la Cumbre de Washington de abril de 1999, se ha reafirmado la voluntad de los aliados de preservar el vínculo transatlántico y se han acogido con satisfacción los progresos realizados para la puesta en práctica de las decisiones de Berlín, de junio de 1996, y el refuerzo del pilar europeo sobre la base de los principios adoptados en dicha reunión ministerial, subrayando que los elementos fundamentales ya se encuentran acordados.

Entre ellos, el Documento Marco sobre la Transferencia, Seguimiento y Devolución o Retirada de los Medios y Capacidades ya ha sido aprobado por los Consejos de la OTAN y de la UEO. Asimismo, también ha sido aprobado como documento abierto para ser revisado en el futuro los Mecanismos de Consulta. Ambas organizaciones han dado así un paso más en Washington para reforzar e incrementar su relación.

En cuanto a la PESC, tanto en la Declaración de Washington como en el Concepto Estratégico de la OTAN, ambos de abril de 1999, se trató con detalle la dimensión europea de seguridad y defensa que tendrá importantes implicaciones para la Alianza y para los aliados europeos.

En el Comunicado Final, los Jefes de Estado y de Gobierno acogieron con satisfacción el refuerzo de la Política Europea de Seguridad y Defensa y apoyaron el establecimiento de una relación dinámica entre la OTAN y la UE. La OTAN se declaró resuelta, apoyándose en las decisiones de Berlín, a definir y adoptar las medidas necesarias para permitir que la UE disponga de medios y capacidades colectivos de la Alianza para las operaciones en que ésta, en su conjunto, no participara militarmente como Alianza. Entre ellas sobresalen la garantía de acceso de la UE a las Capacidades de Planeamiento de la OTAN, la presunción de disponibilidad por parte de la UE de Medios y Capacidades OTAN o la adaptación del Sistema de Planeamiento para la Defensa de la OTAN, de forma que integre las fuerzas disponibles para operaciones dirigidas por la UE.

Por su parte, en el actual Concepto Estratégico de la OTAN se reconoce también que la dimensión europea de defensa tiene implicaciones para la Alianza y que todos los aliados europeos deberían estar asociados sobre la base de las disposiciones establecidas entre la OTAN y la UEO.

CUESTIONES PENDIENTES

Los conceptos de la PESC, de la IESD y de la PESDC se encuentran todavía sin desarrollar. Parece oportuno, antes de seguir, intentar clarificar el contenido de cada uno de ellos y en qué marco hay que situarlos para no crear confusiones a la hora de querer utilizarlos.

La PESC supone el espectro más amplio de la Unión Europea, donde se quiere definir uno de los más importantes *estadios* de la política comunitaria. Encierra un proyecto ambicioso que se constituye como 2º pilar de la UE y su actuación debe conformar una pieza esencial del rol europeo a nivel internacional. El carácter de *sujeto global* de la UE se debe apoyar fundamentalmente en este componente. Constituye el más alto nivel de representación del instrumento de seguridad europeo, con su visión global, dentro de la nueva doctrina de seguridad planetaria.

La IESD se halla en un horizonte más bajo pero está plenamente integrada en la PESC ya que pertenece a la misma y supone su desarrollo natural. Este término entra de lleno en el contenido de la declaración nº 30 de Maastricht, relativa a la UEO, cuando dice, en su apartado 1 “los Estados miembros de la UEO coinciden en la necesidad de desarrollar una genuina identidad europea de seguridad y defensa y asumir una mayor responsabilidad europea en materia de defensa”. Puede llegar a ser el *corazón* de la actuación europea en el marco de la seguridad y la defensa. En realidad, su proceso de desarrollo será vital para el establecimiento del modelo de seguridad europeo en el umbral del siglo XXI. Ya solamente el título afirma que *la seguridad y la defensa* deben ir siempre en un *único paquete*. Lleva en sí la palabra *identidad* que, en esencia, significa decir lo que es Europa, cuáles son sus características, qué representa y cuál es su proyecto de futuro.

La PESDC consiste en un intento de marcar las directrices u orientaciones de por dónde debe ir el contenido de la seguridad y defensa europea. Lógicamente está muy relacionada con la IESD pero se halla en un estadio inferior puesto que, en el plano meramente teórico, *la política* constituye el conjunto de actividades para llegar a un fin, mientras que *la identidad* parece más bien definir el mundo de los conceptos, de las doctrinas o de los principios.

Así pues, desde el punto de vista conceptual, el modelo de seguridad europeo del inicio del siglo XXI, se halla por debajo pero dentro del contenido de la PESC y a caballo de la IESD y de la PESDC. Incluirá parte de

los diferentes contenidos que será necesario articular y armonizar. En concreto, de los tres procesos que actualmente se están llevando a cabo cristalizará el modelo de seguridad europeo del alba del siglo XXI.

El desarrollo de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa en el seno de la Alianza no puede separarse de la dimensión europea de seguridad y defensa y del debate que actualmente se está produciendo dentro de la Unión Europea, cuyas causas más directas se hallan en la toma de conciencia europea sobre su papel en la crisis de Kosovo y el cambio de actitud británico.

En la Unión Europea se ha generado un consenso cada vez más amplio sobre la necesidad de reforzar la PESC y complementarla con el desarrollo de una política europea común sobre seguridad y defensa, como se ha puesto de manifiesto en la Cumbre de Porstchach (24-25 octubre de 1998), en el Consejo Europeo de Viena (11-12 diciembre de 1998), en la Declaración franco-británica de Saint-Maló (4 diciembre 1998), en el Consejo Europeo de Colonia (4-5 junio de 1999) y en la Cumbre de Helsinki (10-11 diciembre 1999).

La reciente entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el pasado 1 de mayo, ha abierto además la vía para el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa Común, a través del nombramiento del Alto Representante para la PESC, los mecanismos de abstención constructiva, la inclusión de las *misiones Petersberg* en el Tratado y, sobre todo, mediante la posible integración de la UEO en la UE, si así lo decide el Consejo Europeo.

Integración de la UEO en la UE

La decisión política de integrar la UEO en la UE, haciendo uso de la posibilidad prevista en el artículo 17 del Tratado de Amsterdam, planteará una situación nueva y tendrá consecuencias, tanto para las futuras relaciones entre la OTAN y la UE como para los Miembros Asociados (países pertenecientes a la OTAN pero no a la UE), los Miembros Observadores (pertenecientes a la UE pero no a la OTAN, salvo Dinamarca) y Socios Asociados (PECOS) en la UEO que temen quedar *desvinculados* de la política europea de seguridad y defensa.

Tras el Consejo Europeo de Colonia, la integración de la UEO en la UE parece incuestionable a corto plazo. Sin embargo, para ello es necesario superar algunos importantes obstáculos: los aspectos institucionales

les; la actuación de los diferentes miembros de ambas organizaciones; suplir las carencias de la UEO y el marco temporal en armonía con las nuevas relaciones que deben establecerse entre la OTAN y la UE.

En los aspectos institucionales, y después de abandonar las sugerencias británicas de incluir los órganos de naturaleza política en la UE y los de naturaleza operativa en la OTAN, en Colonia se creó un Comité Político y de Seguridad como órgano permanente dependiente del Consejo de Asuntos Generales, y un Comité Militar de la UE, con un estado mayor, encargado de hacer las recomendaciones oportunas al primero. Esta opción proporciona a la UE capacidad de análisis de situaciones, de conducción de crisis y de realización de operaciones autónomas.

Con esta decisión se facilita el acoplamiento entre órganos de la UEO tales como el Secretariado General, el Secretariado, la Asamblea Parlamentaria, el Instituto, el Estado Mayor Militar y los diversos órganos de la Unión Europea, nuevos y antiguos, con competencias en la PESC y en el campo de la seguridad y la defensa. Y habrá que definir la responsabilidad exacta de *Mister PESC* y sus relaciones con los demás órganos institucionales de la UE: Comisión, representantes de los Estados, Parlamento,...etc. La tendencia apunta a que todo el paquete se incluya en el 2º pilar.

Parece oportuno que esto sea así ya que, de optar por la solución de que los órganos de naturaleza política de la UEO pasaran a la UE y los de naturaleza operativa se unieran a la OTAN, realmente se estaría privando a la UE de una capacidad de actuación autónoma, lo que va en contra del espíritu y de la propia concepción de la seguridad europea.

En cuanto a la Asamblea de la UEO, como el organismo más delicado y más difícil de acoplar, tiene principalmente dos posibilidades. La primera sería desaparecer y que el Parlamento Europeo fuera adquiriendo paulatinamente sus capacidades. La segunda sería también desaparecer, pero en este caso que pasaran sus competencias principales en materia de política exterior, de seguridad y defensa a los Parlamentos nacionales. La segunda puede constituir un primer paso para llegar a la primera, que se considera la más adecuada, ya que es la que realmente proporciona a la UE las características de sujeto global y de gran potencia.

La cuestión del papel de los cinco miembros de la UE que no forman parte de la UEO (Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia) debe ser superable adaptando el antiguo concepto de neutralidad de alguno de

ellos a los nuevos tiempos, a la nueva era. No es honesto ni ético que dichos países se beneficien de la seguridad compartida, que permite reducir gastos y aumentar los niveles de seguridad colectiva proporcionada por la futura UE, garantizando que sus ciudadanos puedan vivir en paz, puedan ir todos los días al trabajo y disfrutar de unas condiciones sociales adecuadas para llevar una vida digna, y no aporten los medios que se determinen ya sean económicos, diplomáticos, tecnológicos o militares a la defensa común o no sean capaces de asumir pérdidas de vidas humanas en misiones de apoyo a la paz.

Por otro lado, y en esta línea, en la Declaración de Colonia se ha reiterado que para la realización de una operación militar por parte de la UEO, decidida por el Consejo de la Unión Europea, todos los miembros de la UE tendrán los mismos derechos en todas las etapas de la toma de decisiones y del montaje de la operación.

Las cuestiones institucionales y las operativas pueden hacerse simultáneamente, de tal forma que los dos procesos sean armónicos y al final de los mismos se constituya una *sistematización* de todo el conjunto. No hay ninguna razón para dar prioridad a las actividades de un proceso sobre las de otro.

En cuanto a las carencias, después de haberse completado el inventario en la UEO y pasar todo ello a la UE, las necesidades que aún existan para que la Unión Europea pueda llevar a cabo plenamente las misiones tipo *Petersberg* habrá que satisfacerlas, para lo que será necesario reforzar lo que hoy es vulnerable o débil en la UEO. *En particular será importante mejorar las capacidades de inteligencia, transporte aéreo estratégico y el sistema de comunicaciones y de mando y control.* Asimismo será de especial relevancia armonizar y potenciar la industria europea de defensa, que está perdiendo peso respecto a la norteamericana. Por último, habrá que reforzar la eficacia de los ejércitos nacionales y de las fuerzas multinacionales europeas con objeto de conseguir una mejor integración y coordinación de los ejércitos de cada país en unas fuerzas pertenecientes a la UE.

Respecto al marco temporal, todos los indicios apuntan a que el proceso de integración política de la UEO en la UE, una vez concluido el tratado constitutivo de la UEO, finalice en el segundo semestre del año 2000. Otro asunto será el momento en el que la UE alcance verdaderamente las capacidades operativas necesarias para poder actuar de forma independiente, que dependerá, lógicamente, del tiempo que se tarde en eliminar las carencias que anteriormente se han citado.

La OTAN y la UE

En el marco operativo, y dadas las excelentes relaciones que se han establecido en este campo entre la UEO y la OTAN desde 1996 y, en especial, en los trabajos preparatorios para la Cumbre de Washington, las aportaciones que proporciona la UEO a la UE hacen que ésta adquiera importantes capacidades operativas, a reserva de las carencias señaladas anteriormente. En concreto, parece que el aspecto operativo de las relaciones UE-OTAN van por buen camino.

Sin embargo, en el aspecto político, las relaciones entre la OTAN y la UE aún no se hallan realmente configuradas. Será necesario establecer una estrecha y fuerte relación para que se lleven a cabo los mecanismos de consultas convenientes para la toma de decisiones, fundamentalmente en el caso de la puesta en marcha de una operación militar. Estas consultas políticas deberán intensificarse tanto dentro del Consejo Atlántico como en las relaciones directas entre el Consejo de la UE y los Estados Unidos.

Es necesario destacar que, en los últimos tiempos, existe un patente deseo norteamericano de contar con una Europa capaz de actuar autónomamente, dotada de fuerzas militares modernas y flexibles que trabajen con las de EEUU, a través de la Alianza, para defender intereses comunes. En este sentido, se deben evitar las denominadas *tres des* propuestas por la parte norteamericana, es decir, el *desacoplamiento* o no rotura del vínculo transatlántico, la *duplicación* en planificación de fuerzas, estructura de mandos, etc, y la *discriminación* contra cualquier miembro de la OTAN que no lo sea de la Unión Europea.

En este tema aparecen tres situaciones distintas en las que conviene detenerse un poco más de tiempo para tratarlas adecuadamente. En primer lugar, las relaciones entre la UE y la OTAN en el Consejo Atlántico se miden en el marco de la seguridad y la defensa colectiva, donde no aparece la UE como un sujeto único sino como un conjunto de actores, de países, todos ellos con un mismo *status*, y que, junto a los Estados Unidos y Canadá, tienen ya establecido un mecanismo de toma de decisiones por consenso. Hasta ahora ha funcionado y no hay ninguna razón para pensar que no siga funcionando. Su ámbito de actuación, como es sabido, excede del marco europeo y se extiende al área Euroatlántica.

En segundo lugar, se hallan las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Europea, ambos como dos sujetos políticos. En esta relación es

indispensable que la UE actúe como sujeto global y como gran potencia, en el mismo nivel que los EEUU, percibiendo permanentemente la visión planetaria de la seguridad. Es la única forma de que la UE adquiera el rol internacional que por derecho propio le corresponde.

El armonizar ambos tipos de relaciones constituirá un ejercicio de ingeniería política y estratégica, cuyos resultados darán fe de si la UE alcanza o no el protagonismo mundial que está reclamando.

Por último, respecto a las competencias que ambas organizaciones tienen en materia de gestión de crisis y en otras cuestiones de seguridad, conviene identificar las capacidades de la UE para realizar operaciones militares autónomas sin que se levanten recelos acerca de una posible divergencia de puntos de vista en el seno de la OTAN.

No es razonable suponer que haya discrepancias en establecer las situaciones y medidas necesarias en las que la UE pueda cumplimentar las *misiones Petersberg* en el marco del vínculo transatlántico por tres importantes argumentos: a) no es normal que los miembros de la UE actúen en contra de los EEUU; b) la decisión de operaciones autónomas no parece que se tome sin el consentimiento de los EEUU ya que en ese caso no se podrían utilizar medios de la OTAN y c) si la UE quiere actuar como sujeto global, debe tener una plena independencia en el campo de la seguridad, respetando, por supuesto, los compromisos con las alianzas internacionales a las que pertenece.

En este sentido, en el Comunicado de la Cumbre de Washington, aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN, del pasado 24 de Abril, se afirma, en su apartado 10, el asegurado acceso de la UE a las capacidades de planeamiento de la OTAN con el objeto de contribuir al planeamiento militar para operaciones militares conducidas por la Unión Europea; la presunción de la disponibilidad para la UE de identificadas capacidades y medios para utilizarlos en operaciones lideradas por ella misma; la identificación de un abanico de opciones de mando europeo, además de desarrollar el rol del *deputy SACEUR*, en orden a asumir sus responsabilidades europeas de forma plena y efectiva así como la adaptación del sistema de planeamiento de defensa de la OTAN con objeto de incorporar con más comprensión la disponibilidad de fuerzas para operaciones conducidas por la UE.

Por último, y de cara a las previsibles relaciones entre la Alianza Atlántica y la Unión Europea, es necesario manifestar un *conjunto de con-*

sideraciones a tener en cuenta sobre la evolución de los asuntos actuales más importantes que afectan a la seguridad europea y a la Alianza.

En relación con el Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN

Como *aspectos más significativos* a tener presente en las implicaciones que introduce el Concepto Estratégico de la Alianza, de abril de 1999, que será la guía de referencia de la política de seguridad y defensa de la futura OTAN, se destacan la ampliación del *ámbito de actuación* de la Alianza; la introducción de un nuevo compromiso de contribuir a la paz y estabilidad del *área Euro-Atlántica*; la inclusión de la tarea fundamental de seguridad de la *gestión de crisis y la asociación*; el evitar cualquier concreción del *riesgo*; la *ambigüedad calculada* en el tema del *mandato*; el considerar al *vínculo transatlántico* como un elemento de aproximación a la seguridad de la Alianza; la gran importancia prestada a la *IESD* así como la *cooperación* en el *Mediterráneo*.

En cuanto al vínculo transatlántico

Se considera al vínculo transatlántico como pieza fundamental de la seguridad europea. El impulso dado a la firma de la Nueva Agenda Transatlántica y el Plan de Acción Conjunta de 1995 y al Plan de Acción para una Asociación Económica Transatlántica de 1998, reforzando dicho vínculo, así lo acredita. A mayor abundamiento, la introducción en el Nuevo Concepto Estratégico del vínculo transatlántico como el primer elemento de aproximación a la seguridad, fomenta el fuerte enlace y asociación que debe existir permanentemente entre ambos componentes de la Alianza, en beneficio de la seguridad de Europa.

En relación con la IESD

Siempre se ha mantenido que la IESD se desarrolla de forma complementaria en la UE, en la UEO y en la OTAN. Aunque nació en Maastricht, el verdadero impulso, como ya se ha citado, se le ha dado en el seno de la OTAN, a partir de 1994. La IESD es fundamentalmente una expresión de la PESC y, por tanto, debe desarrollarse esencialmente en la UE y en su relación con la UEO, mientras ésta siga existiendo. La contribución de la Alianza a la IESD es muy importante pero no deja de ser instrumental.

En concreto, la IESD no queda definida como algo que se desarrolle exclusivamente en la OTAN ni tampoco con las actuales relaciones entre la UEO y la Alianza relativas a los acuerdos de transferencias de medios o

capacidades para que aquélla lidere determinadas operaciones. La IESD adquirirá se verdadera dimensión cuando se integre totalmente la UEO en la UE y se definan claramente las relaciones entre ésta y la OTAN.

Esto no es óbice para que, al estar desarrollándose la IESD dentro de la OTAN, tal como se aprobó en el Comunicado de Berlín, de junio de 1996, toda la arquitectura de seguridad europea con sus diversas organizaciones militares (JEO, EUROCUERPO, EUROFOR, EUROMARFOR, SIAF) esté amparada por la fortaleza del vínculo transatlántico.

En torno a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)

Es verdad que la comunidad euroatlántica contribuirá a la definición de una política de seguridad y defensa de la Unión Europea compatible con la Alianza Atlántica, pero no es menos cierto que será en el ámbito europeo donde se deben definir los principios y las orientaciones generales de la PESC, su estrategia común así como las acciones y posiciones comunitarias a llevar a cabo.

A caballo de estas dos lecturas, la euroatlántica y la específica europea, se debe encontrar el establecimiento de la PESC. El resultado debe dar lugar a que la Unión Europea adquiera la máxima independencia en los campos de la seguridad y de la defensa, respetando las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros.

Referente a la Iniciativa de Capacidades de Defensa (ICD)

Se considera que se debe hacer una aproximación pragmática, prudente y realista contando con las posibilidades y el horizonte presupuestario. Cada nación dispone de diferentes capacidades militares y por ello de distinto punto de partida para la aplicación de la ICD. Resulta necesario, por tanto, para todos los países alcanzar, en primer lugar, unas capacidades básicas partiendo de las cuales se puedan desarrollar los compromisos adquiridos en esta iniciativa.

Existen soluciones imaginativas como la de adquirir capacidades mediante la integración de esfuerzos y la cooperación entre los aliados. La financiación común dentro de la Alianza, la multinacional o en cooperación podrían ser respuesta útiles a las necesidades que se plantean. En este sentido, procede reforzar el Sistema de Planeamiento de Fuerzas y lograr un mayor compromiso colectivo de las naciones con los Objetivos de Fuerza.

En relación con el Mediterráneo

Con referencia a la región del Mediterráneo, es necesario partir de la premisa de que la seguridad de Europa está estrechamente relacionada con la estabilidad y la seguridad del Mediterráneo. Tomando como marco de referencia el proceso señalado en la Conferencia de Barcelona de la UE, en la que se fijaron los tres ejes por donde se debía actuar en este área, en especial será obligado desarrollar el eje de la colaboración política y de seguridad con la toma de medidas concretas.

De la misma forma que en el Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza se ha elevado el nivel de relaciones, pasando del diálogo a la cooperación, en el entorno de la UEO se debe fomentar el diálogo y la cooperación con los países de la zona no pertenecientes a la organización, con el propósito de aumentar la seguridad y la estabilidad en el Mediterráneo. Para ello, uno de los más importantes objetivos será el definir los intereses y valores comunes a todos los países del Mare Nostrum. De este modo, todos los países mediterráneos tendrían una visión global común que serviría como vínculo de unión y de convergencia en toda la región.

Referente a la región del Sudeste de Europa

Es necesario que la comunidad europea tenga un importante protagonismo en el proceso de contribuir a la construcción de una relación de cooperación más estrecha con y entre los países de la región del Sudeste de Europa. La crisis de Kosovo sólo es una de las numerosas inestabilidades que están asolando la zona en la última década.

Dadas las grandes diferencias en el desarrollo económico y la diversidad y complejidad de los problemas de cada país del área de los Balcanes, los esfuerzos internacionales para desarrollar y estabilizar la región deben ser sólidos, coherentes y bien coordinados. Para alcanzar estos fines, es vital que todas las organizaciones europeas que se han estado citando trabajen estrechamente unidas dentro del marco de la ONU. En esa dirección parece ser que se ha actuado en la Cumbre de Sarajevo, del pasado mes de julio, mencionada en la introducción.

En cuanto a la ampliación

Teniendo en cuenta la ampliación hacia el Este de la OTAN y de la UE y las variaciones en la UEO, mientras exista, que tienen carácter autónomo aunque complementario y que, implican cambios cualitativos y

cuantitativos que afectan a la seguridad y defensa europea, se deberían tomar las medidas adecuadas para que, con independencia de que se hagan con plena transparencia, garantizando el incremento de seguridad y defensa de Europa en su conjunto, se realizara también con la debida coordinación, coherencia y convergencia entre las tres organizaciones.

Se debe ser consciente de que al final del proceso de ampliación hacia el Este no debemos ser más débiles sino más fuertes y versátiles. Pero, por otro lado, hay que tener presente que los esfuerzos dedicados en este proceso no deben impedir que se dediquen los necesarios en el flanco sur con el objeto de que las oportunidades de la paz, la seguridad y la estabilidad alcance a toda la periferia del área europea.

LOS ACTORES DEL MODELO DE SEGURIDAD EUROPEO

De acuerdo con la actual situación política y de seguridad que se ha señalado junto con las tendencias apuntadas, los principales protagonistas colectivos del modelo de seguridad y defensa europeo de los inicios del siglo XXI, a reserva del rol y el peso que tendrán importantes países como pueden ser Alemania, Francia y el Reino Unido, con un alto grado de certeza serán las cuatro organizaciones que a continuación se relacionan

El *Consejo de Europa*, que con sus cuarenta y un estados miembros tiene como principal proceso en marcha la implementación del plan de acción de las medidas necesarias a tomar a favor de la democracia y del respeto a los derechos humanos en Europa.

La *Organización sobre la Seguridad y Cooperación en Europa* que con su Carta de Seguridad de Europa, aprobada en la Cumbre de Estambul ya citada, ha decidido dar nuevos pasos de gran importancia en la dimensión de la seguridad europea, tales como la adopción de la Plataforma de Seguridad Cooperativa en orden a reforzar la cooperación entre la OSCE y otras organizaciones e instituciones internacionales; el desarrollo del rol de la organización en el mantenimiento de la paz dentro de una apropiada aproximación a la seguridad; la creación de Equipos de Expertos en Asistencia y Cooperación Rápida para responder prontamente a operaciones de carácter civil; el incremento de su participación en actividades de mantenimiento de la primacía de la ley; el establecimiento de un Centro de Operaciones y el refuerzo del proceso de consultas dentro de la OSCE.

La *Unión Europea*, que acaba de dar un paso de gigante en la Cumbre de Helsinki, celebrada los días 10 y 11 de diciembre de 1999, al aprobar la creación de una fuerza de acción rápida, tipo Cuerpo de Ejército, con una dimensión situada entre 50.000 y 60.000 efectivos. Dicha fuerza será capaz de intervenir rápidamente en misiones de apoyo a la paz, tanto en mediación como en interposición pudiendo incluso llegar a la imposición. El plazo para ser efectiva se ha establecido para el año 2003.

Actuará por decisión de los gobiernos de la UE y bajo mando militar europeo. Sus actividades no afectarán al vínculo transatlántico entre Europa y Norteamérica ni al funcionamiento de la Alianza Atlántica. Esta iniciativa tiende a incrementar la fortaleza de la OTAN.

El desarrollo de una política de seguridad y defensa común se confirma que se hará entre todos, es decir, incluidos los neutrales de la UE, que ven reconocida su importancia en la gestión no militar de las crisis. Otro punto importante lo conforman los pasos dados en el campo institucional con la participación de los Ministros de Defensa en los Consejos y la creación de un Comité Político y de Seguridad Permanente en Bruselas, de un Comité Militar y de un Estado Mayor integrado en el Consejo.

La *Alianza Atlántica*, que ha dado una especial relevancia en la pasada Cumbre de Washington ya citada a su adaptación a las exigencias de un nuevo ambiente de seguridad, especialmente en Europa. En este sentido, los aliados acordaron dar un paso hacia adelante y desarrollar los valores esenciales de una postura de defensa más flexible que fuera capaz de reaccionar más rápidamente a las necesidades del control de las crisis de las misiones No Artículo 5.

Esta capacidad, que constituye el corazón de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa, está basada en una reorientación de la asociación transatlántica. Ofrecerá la posibilidad de efectivas operaciones conducidas por europeos, apoyadas por medios seleccionados de la OTAN así como por la infraestructura precisa.

La nueva Estructura de Mando de la OTAN y la implementación del concepto de las "Combined Joint Task Force" (CJTF) estarán entre las herramientas militares que proporcionarán la base de esta iniciativa. Una de las tareas más importantes, a corto plazo, consistirá en fomentar la voluntad político-militar dentro de Europa para conseguir que todas las naciones tengan una aproximación unificada y coherente sobre la defensa colectiva y el control de crisis.

CONCLUSIONES

Como se decía al comienzo de estas líneas, es necesario diseñar un modelo de seguridad europeo que cumpla principalmente las condiciones de ser un proyecto de futuro de la identidad europea, de responder fielmente a las características y raíces europeas, que sea renovado y en el que permanentemente se vislumbre una esperanza ilusionante.

En el fondo lo que se pretende es capacitar a Europa para que tenga una voz única e influyente, que pueda expresarse con mayor solidez, rapidez y coherencia por medio de la PESC. Esta actuación debe estar respaldada, cuando sea necesario, con acciones militares rápidas y eficaces.

No es muy aventurado decir que este proceso se puede llevar a cabo, de manera muy esquemática, en las siguientes tres fases: a) incrementar la voluntad política y la capacidad de la UE para tomar decisiones sobre la PESC; b) incrementar la capacidad de actuación mejorando la capacidad militar y c) garantizar que entre ambos aspectos existan las relaciones adecuadas.

La intuición nos apunta que aún es temprano para definir los límites de Europa, aunque no estarán muy lejos de la línea que une a los mares Báltico y Negro, pero, sin embargo, no lo es para identificar sus rasgos más relevantes. No cabe duda de que estamos hablando de una UE y una OTAN ampliada, de la Europa del umbral del tercer milenio.

Pero además estamos tratando de una Europa que mira con preocupación al Sur y al Sudeste, que percibe que su seguridad y estabilidad también dependen de lo que suceda en la cuenca mediterránea y en la región balcánica. El centro de gravedad de la seguridad europea se hace más meridional al mismo tiempo que proyecta cada vez más estabilidad a los Balcanes

La Unión Europea tiene el territorio, la población, la fuerza económica, tecnológica y cultural para ello, para actuar como un sujeto global. Es, por tanto, una cuestión de *voluntad política europea* o, mejor dicho, de ser capaces de superar los obstáculos que se entrecruzan en ese camino. Y el mayor de ellos quizás sea la actitud de los actuales dirigentes políticos europeos que se resisten a salir de la lógica del estado-nación para pasar a la lógica del sujeto global.

En el actual panorama de la situación internacional, especialmente caracterizado por la dinámica de los cambios y transformaciones que se

sucedan a un ritmo vertiginoso, la comunidad europea tiene como uno de sus más importantes objetivos el contribuir en *la consecución de un orden internacional más estable y a la solución política de los conflictos*. Esta visión constituye su percepción de la seguridad planetaria en su actuación como sujeto global.

En este panorama planetario sistematizado que se nos presenta, bajo la Europa de los estados se perfila ya una Europa de las redes y de las alianzas entre regiones, ciudades, empresas y demás actores políticos y estratégicos.

Como miembros solidarios de las Naciones Unidas, todos los europeos desean participar en aquellas iniciativas que permitan el mantenimiento de la paz en el mundo y la consecución de un clima general de paz y estabilidad, con lo que se lograría reducir los riesgos de conflictos que puedan afectar a Europa.

Dentro de este contexto, un *previsible modelo de seguridad europea en el umbral del siglo XXI* debiera estar enmarcado por un sistema cuyo funcionamiento estuviera basado en las coordenadas que a continuación se relacionan.

La UE debe actuar como *sujeto global*, para lo que tiene que tener presente, en todo momento los cambios que se están produciendo tanto en el campo de una renovada doctrina de seguridad internacional como en el nuevo orden mundial sin fronteras que se está estableciendo.

Se respetará permanentemente el *vínculo transatlántico*, que constituirá una pieza vital e incuestionable para la seguridad europea.

La actuación de la Unión Europea debe enmarcarse dentro del escenario que se ha establecido en la Carta de Seguridad de Europa, aprobada en la mencionada Cumbre de Estambul.

El modelo de seguridad europeo descansará sobre cuatro grandes pilares. El *Consejo de Europa*, actuando en el campo de la democracia, estabilidad y del respeto a los derechos humanos. La *OSCE*, en la prevención de conflictos y en el cumplimiento de los compromisos y normas de conducta incardinadas dentro del gobierno de la ley y del respeto a las libertades fundamentales. La *OTAN*, en el marco de la seguridad y defensa colectiva. La *Unión Europea*, como sujeto político global actuando en el campo de la seguridad y defensa. Las dos primeras organizaciones fijan el escenario político y de convivencia pacífica y estable así como las nor-

mas de comportamiento y conducta, velando por su cumplimiento. Las dos últimas serán los verdaderos *instrumentos* que, junto y de forma complementaria e integrada, garantizan la seguridad y defensa europeas.

Los términos de la PESC, IESD y la PESDC cristalizarán en el *modelo conceptual de seguridad europeo* del inicio del siglo XXI, disponiendo de esa forma de una única doctrina de seguridad comunitaria que integrará la identidad, la política de seguridad y la política de defensa.

Los conceptos de *seguridad y defensa* formarán un único *paquete*, compacto y sólido, de tal forma que su actuación siempre sea como un bloque firme y resolutivo. La defensa constituye la esencia de la seguridad.

La UE actuará como *sujeto global* y como *gran potencia*, para lo cuál deberá diseñar cuál es su *visión global de la seguridad planetaria* y definir cuáles son y donde se hallan sus intereses y objetivos de seguridad mundiales así como sus más importantes escenarios de actuación.

Se desarrollará una *industria europea fuerte*, integrada y sólida, donde participen la mayor parte de los países europeos como única manera de adquirir las capacidades militares que necesita la Unión Europea.

La UE constituirá un *foco de estabilidad* planetario con capacidades plenas de proyectar seguridad a aquéllas áreas del globo que se encuentren sometidas a tensiones, inestabilidades o conflictos.

Estarán determinadas claramente las capacidades y medios necesarios para que la UE pueda cumplimentar las *misiones Petersberg* y se la dotará de los mismos. La identificación de estas capacidades no sólo dará plena autonomía a la UE, sino que permitirá diferenciarlas del resto de las capacidades de la Alianza Atlántica.

El principal gozne de unión entre la UE y la OTAN se hallará en el propio contenido del modelo de seguridad, especialmente a través del desarrollo de las doctrinas, criterios y procedimientos que conformarán la seguridad europea.

Con gran probabilidad el modelo de seguridad estará incluido en el *2º pilar de Maastricht*, toda vez que será donde va a residir no únicamente la capacidad de seguridad de la UE, sino también la de defensa, ya que ambas están conceptual y prácticamente unidas, como única forma de conseguir con oportunidad, rigurosidad y eficacia resultados decisivos.

Se debe huir de distinguir entre actores más o menos importantes y constituir un *único bloque compacto* en la UE donde se hallen todos sus miembros. Será el único modo de que cada uno de los países europeos se sientan en las mismas condiciones de igualdad, participación, compromiso, respeto, derecho y protagonismo que el resto de los componentes de la Unión Europea.

Se habrán reconvertido y sistematizado todas las *fuerzas multinacionales europeas*, contemplándolas de forma conjunta y dentro de un único concepto de seguridad y defensa. En esta línea se tendrá en cuenta la amplia gama de misiones a cumplir, su clasificación general en ligeras y pesadas o la posibilidad de emplearlas de acuerdo con los escenarios donde se actúe.

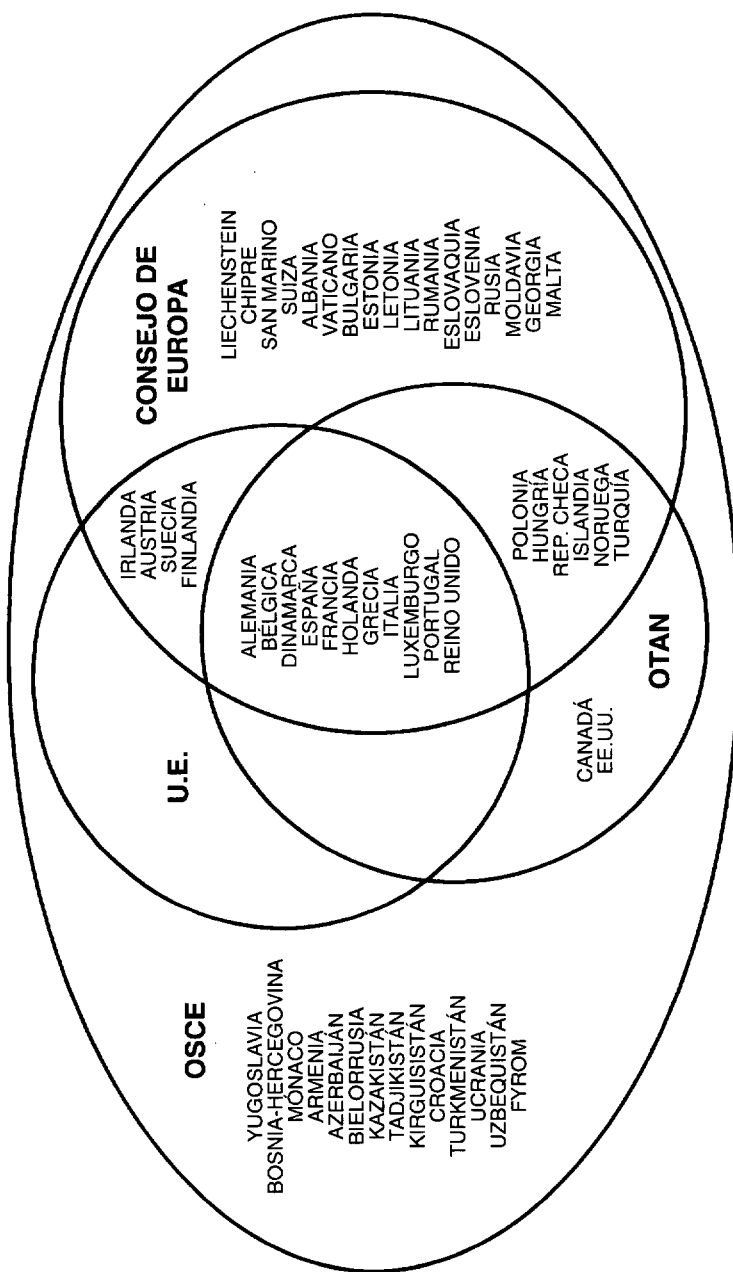
BIBLIOGRAFÍA

- ARGUMOSA, JESÚS. "Un nuevo orden mundial sin fronteras". Revista Ejército. Junio 1998.
- DE LA TORRE, SERVANDO. "El futuro de la OSCE ¿Qué decidirá la Cumbre de Estambul? Política Exterior. Marzo/Abril 1999.
- GHEBALI, VICTOR-YVES. "La OSCE et la négociation d'un document-charte sur la sécurité européenne". Défense Nationale. Juillet 1998.
- "The Washington Summit Communiqué. An Alliance for the 21^a Century. April 1999". NATO Office of Information and Press. 1110 Brussels. BELGICA.
- ORTEGA, MARTÍN. "Una capacidad europea para la gestión de crisis". Política Exterior. Julio/Agosto 1999
- SARTORIOS, NICOLÁS. "Europa ¿Un sujeto político global? Artículo en "El País" (30-07-99).

ALGUNAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES CON SUS SIGLAS

- ANSEA: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
- APEC: Cooperación Económica Asia-Pacífico
- CCG: Consejo de Cooperación del Golfo
- CEI: Comunidad de Estados Independientes
- OEA: Organización de Estados Americanos
- ONU: Organización de Naciones Unidas
- OSCE: Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa
- OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte
- OUA: Organización de la Unidad Africana
- SAARC: Asociación de Asia del Sur para la Cooperación Regional
- UE: Unión Europea
- UEO: Unión Europea Occidental

Organizaciones de Seguridad en Europa en los Inicios del Siglo XXI



Visión Geopolítica Mundial

